Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβιώσεως και Εργασίας

Μέτρα για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Συνοπτική παρουσίαση

Εισαγωγή

Τα 27 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ των 27) και η Νορβηγία καταβάλλουν σημαντικές προσπάθειες για την ανάπτυξη και δοκιμή μέτρων πολιτικής με στόχο την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας. Παρά το γεγονός ότι κατά το παρελθόν έχουν γίνει προσπάθειες για την περιγραφή της δέσμης μέτρων που χρησιμοποιούνται σε διάφορες χώρες, αυτό που διαπιστώθηκε ότι λείπει είναι μια «τράπεζα γνώσεων» στην οποία να περιλαμβάνονται ειδικά τα μέτρα που έχει αποδειχθεί ότι είναι τα πλέον αποτελεσματικά. Σε μια προσπάθεια κάλυψης αυτού του ελλείμματος γνώσης, το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβιώσεως και Εργασίας (Eurofound) ξεκίνησε ένα έργο για την ανάπτυξη αυτής της πηγής πληροφοριών, δίνοντας εντολή για τη διενέργεια έρευνας, με αντικείμενο την επανεξέταση της αποτελεσματικότητας των μέτρων πολιτικής καθώς και την αξιολόγηση της δυνατότητας μεταφοράς των μέτρων αυτών.

Η έκθεση που δημοσιεύθηκε το 2008 αποτέλεσε το πρώτο βήμα για την ανάπτυξη της εν λόγω πηγής πληροφοριών, μέσω της διενέργειας έρευνας για την επανεξέταση της αποτελεσματικότητας των μέτρων πολιτικής που υιοθετήθηκαν σε πέντε χώρες: στο Βέλγιο, στη Δανία, στην Ιταλία, στην Πολωνία και στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η παρούσα έκθεση επεκτείνει το εύρος της αρχικής μελέτης εξετάζοντας τα μέτρα πολιτικής σε 28 χώρες (στα κράτη μέλη της ΕΕ και στη Νορβηγία). Επίσης, παρουσιάζει ένα νέο κεφάλαιο σχετικά με τη φύση και την έκταση της αδήλωτης εργασίας στην ΕΕ των 27, βάσει των ευρημάτων της έρευνας του Ευρωβαρομέτρου για το 2007. Τα αποτελέσματα αυτής της πρωτοβουλίας είναι η δημιουργία μιας εκτεταμένης τράπεζας γνώσεων, η οποία επανεξετάζει έως και τρία μέτρα πολιτικής σε καθεμία από τις 28 χώρες που συμμετέχουν στην έρευνα. Συνεπώς, αποτελεί το πρώτο σημαντικό βήμα για τη δημιουργία ενός περιεκτικού κόμβου γνώσης ή μιας τράπεζας πηγών από όπου οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να αντλούν και να ανταλλάσσουν τις γνώσεις τους σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, να επανεξετάζουν τις αξιολογήσεις των πρωτοβουλιών πολιτικής και να διερευνούν τη σκοπιμότητα και τη δυνατότητα μεταφοράς τους σε άλλους τομείς, χώρες και επαγγέλματα.

Πλαίσιο πολιτικής

Η αδήλωτη εργασία, δεδομένου ότι αφορά όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, αποτελεί ένα ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος στον τομέα της απασχόλησης και μπορεί να έχει σημαντικό αντίκτυπο στα δημόσια οικονομικά, λόγω των απωλειών φορολογικών εσόδων και εισφορών κοινωνικής ασφάλειας. Η αδήλωτη εργασία είναι επίσης ζημιογόνος για τα άτομα σε ό,τι αφορά τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί η αδήλωτη εργασία συνολικά στην ΕΕ των 27, αλλά και σε κάθε χώρα ξεχωριστά, είναι σημαντικό να περιοριστούν τα οικονομικά κίνητρα που ευνοούν τη συμμετοχή στην αδήλωτη εργασία και να αλλάξει η νοοτροπία αντιμετώπισης του ζητήματος. Στη δεύτερη ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2007 για την αδήλωτη εργασία με τίτλο *Ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας* προωθείται η ευρύτερη χρήση μέτρων επιβράβευσης και τιμωρίας. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι, παρά το γεγονός ότι υιοθετούνται αποτρεπτικά, διορθωτικά και προληπτικά μέτρα, ελάχιστες χώρες εφαρμόζουν μέτρα για την ενθάρρυνση της φορολογικής εντιμότητας και, ως εκ τούτου, εισηγείται την ευρύτερη εφαρμογή πρωτοβουλιών ευαισθητοποίησης για την αλλαγή της νοοτροπίας σε ό,τι αφορά το συγκεκριμένο ζήτημα.

Δεδομένου του ευρύτερου πειραματισμού, από την έναρξη της νέας χιλιετίας, με διαφορετικές προσεγγίσεις και μέτρα πολιτικής, οι κοινωνικοί εταίροι διαπιστώνουν ολοένα και περισσότερο ότι η ανταλλαγή γνώσεων σε ό,τι αφορά τις επιτυχημένες και αποτυχημένες πρακτικές είναι ζωτικής σημασίας. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι σε όλα τα κράτη μέλη έχουν αναληφθεί δράσεις πολιτικής, η έλλειψη αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και συγκέντρωσης εμπειρογνωμοσύνης είναι εμφανής. Το πρόβλημα που προκύπτει από την έλλειψη συντονισμένης αμοιβαίας μάθησης έχει επισημανθεί και σε ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του 2008, στο οποίο καλούνται τα κράτη μέλη να ενισχύσουν την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Το ψήφισμα καλεί την Επιτροπή να διερευνήσει το ενδεχόμενο δημιουργίας μιας βάσης δεδομένων «σχετικά με διάφορες προσεγγίσεις και μέτρα που εφαρμόζονται

σε κάθε κράτος μέλος μεμονωμένα, για την αξιολόγηση της σκοπιμότητας και της δυνατότητας μεταφοράς τους σε άλλους κλάδους και τομείς εργασίας στα υπόλοιπα κράτη μέλη».

Βασικά πορίσματα

Μέχρι στιγμής, η διεξαγωγή τεκμηριωμένης συζήτησης σχετικά με την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας τόσο στην ΕΕ των 27 όσο και σε μεμονωμένες χώρες παρακωλυόταν σε μεγάλο βαθμό από την έλλειψη κατανόησης της φύσης της αδήλωτης εργασίας. Η μελέτη αποκάλυψε ότι η αδήλωτη εργασία δεν έχει την ίδια μορφή παντού - σε ό,τι αφορά, για παράδειγμα, την τυπολογία της αδήλωτης εργασίας, την κατανομή της ανά τομέα και τα κίνητρα συμμετοχής σε τέτοιου είδους εργασία. Συνεπώς, ένα μέτρο πολιτικής που είναι απαραίτητο σε μια χώρα ή περιοχή για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, μπορεί να είναι λιγότερο αποτελεσματικό σε μια άλλη. Αυτό συνεπάγεται ότι για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας δεν υπάρχει μία μόνο ενιαία προσέγγιση σε κάθε περίπτωση. Αντιθέτως, οι προσεγγίσεις και τα μέτρα πολιτικής πρέπει να προσαρμόζονται στις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν σε διαφορετικές χώρες ή περιοχές.

Προκειμένου να γίνει κατανοητό το εύρος των πρακτικών που εφαρμόζονται επί του παρόντος σε μεμονωμένες χώρες, χρησιμοποιείται μια τυπολογία των διαθέσιμων προσεγγίσεων και μέτρων πολιτικής, βάσει της οποίας διακρίνονται δύο ευρείες προσεγγίσεις πολιτικής: αφενός η αποτρεπτική προσέγγιση, η οποία επιζητά τον εντοπισμό περιπτώσεων μη συμμόρφωσης και την επιβολή ποινών, και αφετέρου η προσέγγιση που επικεντρώνεται στη θετική ενθάρρυνση της συμμόρφωσης. Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι σε όλες τις υπό μελέτη χώρες έχει υιοθετηθεί κατά παράδοση η αποτρεπτική προσέγγιση σε μια προσπάθεια αύξησης της πραγματικής ή εικαζόμενης πιθανότητας εντοπισμού και επιβολής κυρώσεων. Ωστόσο, στο πρόσφατο παρελθόν, και ιδίως από το 2003 όταν εκδόθηκε η κατευθυντήρια γραμμή για την απασχόληση αριθ. 9, έχει παρατηρηθεί σημαντική εντατικοποίηση της χρήσης μιας πιο ενθαρρυντικής προσέγγισης, με μέτρα που έχουν περισσότερο ως στόχο τη διευκόλυνση της μετατροπής της άτυπης εργασίας σε επίσημες μορφές απασχόλησης παρά την τιμωρία της ανεπίσημης απασχόλησης. Σε αυτά περιλαμβάνονται: προληπτικά μέτρα για τη ριζική εξάλειψη της μη συμμόρφωσης, κίνητρα για την ενθάρρυνση των αδήλωτων εργαζομένων να επιδοθούν σε δραστηριότητες δηλωμένης εργασίας, καθώς και μέτρα ενθάρρυνσης της φορολογικής εντιμότητας. Παρά την ύπαρξη αυτών των μέτρων, η μέχρι τώρα ανάληψη πρωτοβουλιών για την καλλιέργεια της προσήλωσης στην αρχή της «φορολογικής εντιμότητας» πραγματοποιείται με σχετικά αργούς ρυθμούς.

Η αξιολόγηση του μεγάλου εύρους των προσεγγίσεων και μέτρων πολιτικής που εφαρμόζονται στην ΕΕ των 27 και στη Νορβηγία παρέχει μια επισκόπηση των βέλτιστων πρακτικών και παρουσιάζει ορισμένα πρακτικά παραδείγματα στο συγκεκριμένο τομέα. Οι πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν αφορούν μέτρα αποτροπής, προληπτικά μέτρα, διορθωτικά μέτρα για τη νομιμοποίηση της αδήλωτης εργασίας και μέτρα με στόχο την αλλαγή νοοτροπίας και την ευαισθητοποίηση του πολίτη σε ό,τι αφορά τις φορολογικές του υποχρεώσεις. Ένα από τα βασικά πορίσματα της έρευνας είναι ότι η ορθή πρακτική δεν συνίσταται απλά στην επιλογή των μεμονωμένων μέτρων πολιτικής που είναι αποτελεσματικά για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, αλλά και στην εξεύρεση του πλέον αποτελεσματικού τρόπου συγκέντρωσης των εν λόγω μέτρων πολιτικής σε διάφορους συνδυασμούς και δέσμες. Συνεπώς, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της δυνατότητας μεταφοράς των συνδυασμών και των δεσμών μέτρων πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας επανεξέτασης.

Δείκτες πολιτικής

- Οι αξιολογήσεις συγκεκριμένων μέτρων παρέχουν στις χώρες μια συνεκτική βάση τεκμηρίωσης προκειμένου να αποφασίσουν εάν θα δοκιμάσουν μια πρωτοβουλία στη χώρα τους.
- Απαιτείται περαιτέρω έρευνα σε ό,τι αφορά την αποτελεσματικότητα συγκεκριμένων μέτρων πολιτικής για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας καθώς και τη δυνατότητα μεταφοράς των μέτρων αυτών.
- Απαιτείται καλύτερη κατανόηση των συνδυασμών και των δεσμών μέτρων πολιτικής που είναι τα πλέον αποτελεσματικά και κατάλληλα για το εκάστοτε πλαίσιο.
- Η μελέτη καταδεικνύει ότι οι χώρες που μαθαίνουν από την εμπειρία των άλλων χωρών πριν από την εφαρμογή των μέτρων πολιτικής αποτελούν την εξαίρεση και όχι τον κανόνα. Συνεπώς, οι προσπάθειες για την ενεργό ανταλλαγή εμπειριών και διδαγμάτων από άλλους πρέπει να ενθαρρύνονται με στόχο την υλοποίηση μιας διακρατικής και διαπεριφερειακής προσέγγισης.
- Επίσης, υπάρχει ανάγκη διεύρυνσης των γνώσεων για τα μέτρα πολιτικής μέσω της συγκέντρωσης δεδομένων από ευρύτερες περιοχές, όπως χώρες στην Αυστραλασία, στη Βόρειο Αμερική και γενικότερα στο «Νότο».
- Απαιτείται ευρύτερη χρήση πρωτοβουλιών ευαισθητοποίησης για την αλλαγή νοοτροπίας, ιδίως σε ό,τι αφορά την ενθάρρυνση της φορολογικής εντιμότητας.

Περισσότερες πληροφορίες

Η έκθεση, *Measures to tackle undeclared work in the European Union* (*Μέτρα για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*), διατίθεται στη διεύθυνση http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. Η συνοδευτική «τράπεζα γνώσεων» με μελέτες περιπτώσεων σχετικά με την αδήλωτη εργασία διατίθεται επίσης στο Διαδίκτυο στη διεύθυνση http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, Υπεύθυνος έρευνας
row@eurofound.europa.eu